



AGENDA SOCIAL NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: OS CASOS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PRESTADA PELO MDS E PELA ABC

Social agenda in Lula's foreign policy: the cases of international cooperation provided by MDS and ABC

Luciana Pazini Papi¹
Klei Medeiros²

Introdução

Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 2013, o Sul está hoje em posição de influenciar e reformular velhos modelos de cooperação para o desenvolvimento graças a recursos acrescidos e às lições colhidas no terreno. A publicação fez um grande elogio aos países emergentes e em desenvolvimento e estampou na capa uma bússola de ponta cabeça, onde o novo norte era o Sul. Nesse contexto de contestação da governança global do Norte vigente no século XXI, destaca-se o papel da política externa de Lula como elemento aglutinador na luta pelo desenvolvimento entre os países do Eixo Sul-Sul. A política externa levada a cabo desde o início do Governo Lula (2003-2010) caracterizou-se pela utilização de novas formas de cooperação com o Eixo Sul-Sul, no âmbito econômico, tecnológico e educacional, levados a cabo através da atuação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em parceria com diversos órgãos estatais. Dentre esses novos mecanismos de atuação externa, destaca-se o compartilhamento de conhecimentos e técnicas de *gestão social*. Tal prática ampliou-se concomitantemente ao reconhecimento internacional de

¹ Doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Mestre em Ciência Política e Bacharel em Ciências Sociais pela mesma universidade. É pesquisadora do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). (luppapi@yahoo.com.br).

² Mestrando em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Graduando em Relações Internacionais na mesma universidade e Bacharel em Administração de Empresas na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). É pesquisador do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). (kleimedeiros@gmail.com).

programas sociais aplicados pelo governo brasileiro no âmbito interno - como o Bolsa Família³, o Fome Zero⁴ e, mais recentemente, os programas que compõem o vasto Plano Brasil sem Miséria desenvolvido no Governo Rousseff.

Nesse sentido, a Agência Brasileira de Cooperação, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)⁵ têm cumprido um papel fundamental no sentido de compartilhar as técnicas e tecnologias sociais desenvolvidas a partir do *know-how* adquirido por órgãos e agências estatais atuando no Brasil (como o próprio MDS, a EMBRAPA, a SENAI, entre outras). A cooperação técnica, apenas uma das diversas modalidades de cooperação existentes, tem se mostrado uma prática extremamente relevante por valer-se do compartilhamento de conhecimento diretamente entre aquela minoria que está envolvida com o processo de tomada de decisão em seus respectivos governos, podendo alterar o rumo de estratégias e táticas em prol do desenvolvimento de seus países. Para além dos investimentos em infraestrutura, que outros países como a China têm feito na África, por exemplo, a cooperação técnica garante interdependência política, geração de afinidades ideológicas e teóricas e permite o aprimoramento constante de políticas públicas promotoras do desenvolvimento.

Assim sendo, na primeira parte deste artigo procura-se definir o lugar da cooperação social na política externa brasileira, compreendida em seu caráter estratégico como uma forma de inserção renovada do Brasil em questões globais. No âmbito da Cooperação Sul-Sul, a atuação em prol do desenvolvimento social é aqui analisada como uma espécie de ação coletiva, a qual surge com um duplo caráter idealista e pragmático, visando garantir maior afinidade ideológica e ao mesmo tempo uma maior influência sistêmica de países intermediários na arena internacional. Neste contexto, a Cooperação Sul-Sul é cada vez mais realizada através da *paradiplomacia*, em que ministérios e entes federados trabalham diretamente entre si, fortalecendo a ligação direta entre tomadores de

³ Em outubro de 2013, o Bolsa Família recebeu o Nobel Social do ISSA, na Suíça.

⁴ Em junho de 2013, o Brasil foi premiado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura por ter reduzido a fome pela metade antes de 2015, prazo estabelecido para o cumprimento dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (EBC, 2013)

⁵ Resultado da fusão entre o temporário Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional, criado em 2003 e o antigo Ministério da Assistência Social, existente no governo FHC.

decisão em políticas públicas. Para tanto, são analisados, na terceira seção do artigo, o caso específico da atuação internacional do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), como um caso de atuação interministerial com países do Eixo Sul-Sul, e na quarta seção, e o caso da cooperação internacional prestada diretamente pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC-Itamaraty) aos países em desenvolvimento, com destaque para os projetos desenvolvidos com o continente africano. Por se tratarem de dois estudos de caso independentes, o objetivo não é estabelecer algum tipo de comparação entre a atuação do MDS e da ABC, e sim demonstrar a importância da articulação direta entre o Itamaraty e outros ministérios para a geração de interdependência governamental entre países do Sul, permitindo, sobretudo a partir de uma perspectiva técnica, o surgimento de uma espécie de laboratório de ideias sobre novas formas de atuação estatal em países do Sul, sem fórmulas ou receitas prontas vindas do Norte.

A cooperação sul-sul na área social e a atuação brasileira

Durante muito tempo, cooperação internacional era sinônimo de “assistência” ou “ajuda” internacional. Após a Segunda Guerra Mundial, verifica-se um aumento da preocupação com a reconstrução econômica dos países atingidos pela guerra, sobretudo a Europa e o Japão (Cooperação Norte-Norte), sendo os países do Terceiro Mundo relegados à um segundo plano, a não ser como espaço de projeção geopolítica das duas superpotências da época. Com a criação das Nações Unidas⁶, colocou-se o princípio da cooperação como um dos pilares do novo arranjo internacional que estava em surgimento. No contexto da Guerra Fria, a “ajuda” e as “doações” internacionais funcionaram como uma forma de vincular os países do Terceiro Mundo à esfera de influência de cada uma das superpotências.

Entretanto, adjacente a este processo, surge uma espécie de ação coletiva global entre os países do Sul, preocupados em garantir o não-alinhamento à nenhuma das superpotências da Guerra Fria e em promover o diálogo e a concertação em prol do desenvolvimento comum. Se em um momento inicial o terceiromundismo teria

⁶ Em 1959, a Assembleia Geral da ONU substituiu o conceito de “assistência técnica”, por “cooperação técnica”, acreditando ser um termo mais adequado para representar relações de trocas e de interesses entre as partes.

contornos ideológicos e afroasiáticos (a se julgar pelos princípios explicitados na Conferência de Bandung de 1955), nos anos 1990 e 2000, por sua vez, se verifica uma forma de cooperação revestida de caráter mais pragmático e estratégico, simbolizada no nascimento de coalizões de geometria variável como BRICS e IBAS. Assim sendo, o Brasil, em meio a esses novos arranjos políticos do Sul Global, estaria “na busca contínua e flexível de espaço de atuação internacional, [resultado] de uma leitura realista das mudanças em curso no sistema internacional” (VISENTINI, 2009, p.1)

Assim sendo, após um período de arrefecimento em função da fase mais crítica da Guerra Fria, observa-se um renascimento, em termos quantitativos e qualitativos, das relações Sul-Sul, na década de 90 e sobretudo na virada do milênio. Se é possível observar um certo esgotamento das políticas e estruturas que formam a tradicional arquitetura da cooperação internacional para o desenvolvimento, por outro lado surgem oportunidades de reconfiguração dessa arquitetura, através da Cooperação Sul-Sul, que vive um estado de efervescência, considerando a “amplitude e incremento de programas e projetos entre países em desenvolvimento ou pela proliferação de fóruns de debate na OCDE e na ONU, ou, ainda, pelas referências nas declarações finais de conferências internacionais a suas contribuições ao desenvolvimento e à nova arquitetura da ajuda” (MELLO; SOUZA, 2014, p. 80).

A cooperação internacional, de forma geral, engloba um conjunto de trocas entre ‘doadores’ e receptores, que vão desde a financeira, o apoio técnico, a formação de recursos humanos, os processos de transferência de tecnologia, a doação de equipamentos e materiais, entre outros mecanismos. Entre as diversas modalidades de cooperação internacional, ganha destaque na última década a cooperação técnica na área *social*. A agenda de desenvolvimento social afasta-se de modelos precedentes – que eram fortemente arraigados às diretrizes de organismos internacionais, como o Banco Mundial (MADEIRA; HELLMANN; MEDEIROS, 2011). Na América Latina, especificamente, a desilusão em relação à ortodoxia econômica das décadas de 1980 e 1990, somada aos níveis alarmantes de pobreza e desigualdade⁷, produziram uma maior

⁷ Na América Latina, no período entre 1980 e 1999, o número de pessoas pobres na região mais do que dobrou. Em 2000, a América Latina era a região mais desigual do mundo, com 5% da população de

preocupação com o desenvolvimento social, com destaque para ações ligadas à inclusão social e a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (LEITE, 2012, p. 21). A realização da Cúpula de Copenhague em 1995 mobilizou a opinião pública mundial em torno da causa, sinalizando a necessidade de práticas de gestão mais atentas à pobreza e à desigualdade em países em desenvolvimento. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em informe divulgado em 2000, relacionou a pobreza a uma “violação de direitos humanos”, considerando-a, portanto, como um dos grandes desafios para o século XXI (PNUD, 2000).

Assim sendo, novas abordagens teóricas passaram a buscar uma revisão do paradigma de desenvolvimento em curso, de uma visão deste como equação relativa ao crescimento econômico, à produção e geração de riqueza para uma visão focada no combate à desigualdade e à pobreza no curto e médio prazo. Trata-se de colocar o desenvolvimento social em pé de igualdade com o desenvolvimento econômico. Com a ideia de romper com a “inevitabilidade do atraso”, a garantia de uma renda mínima⁸ (como é o caso do Bolsa Família no Brasil), dentre outros mecanismos de gestão social, passaram a ser encarados como alternativas eficazes nesse sentido, por combater o ciclo retroalimentador da miséria e garantir resultados no curto e longo prazo (KLIKSBURG, 2000). No nível tático-estratégico, essa ideia de “desenvolvimento autossustentável” passou a nortear a gestão social de uma gama significativa de governos na virada do milênio.

No caso brasileiro, diversos programas sociais implantados desde a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2003, receberam reconhecimento internacional por contribuírem para reduzir a taxa de pobreza (de mais

maior renda detendo 25% do PIB e 30 % da população de menor renda possuindo apenas 7,6% do PIB (NOLETO; WERTHEIN, 2003, p. 18)

⁸ A ideia da transferência de renda em espécie pode ser remontada a diversos autores, desde Van Parijs (2000) à Milton Friedman que, ao tratar do problema da pobreza, defendeu que o repasse de uma renda mínima é mais adequado que os subsídios frequentemente concedidos pelos governos, por garantir a liberdade no consumo das famílias sem ocasionar falhas no mercado (FRIEDMAN, 1985). Nesse sentido, entendemos que as críticas a esses tipos de programas sociais por parte de uma parcela da sociedade brasileira, que os considera assistencialistas, é infundada, visto que mesmo teóricos liberais o defendem como instrumento justo de distribuição de renda.

de 35% em 2003 a cerca de 15% em 2012) e a desigualdade de renda, bem como diminuir a subalimentação, a mortalidade infantil, o trabalho infantil, e aumentar o acesso de jovens negros e em situação de pobreza ao ensino superior (IBGE, 2013). Dessa forma, aumentou substancialmente o número de missões estrangeiras visitando o Brasil para conhecer de perto as técnicas e tecnologias sociais aplicadas no âmbito interno, bem como o número de projetos de cooperação técnica firmados entre o MDS, com a intermediação do Itamaraty, e ministérios de países estrangeiros.

No âmbito do combate à miséria e a fome, verifica-se uma consonância do discurso brasileiro a nível internacional e as políticas implementadas em âmbito interno. Ao mesmo tempo em que Lula da Silva implantava internamente a Estratégia Fome Zero e o Programa Bolsa Família, em seus discursos internacionais procurava enfatizar a necessidade de uma ação coletiva global em prol do combate à fome e a miséria. O assunto foi mencionado no Diálogo Ampliado da Cúpula do G-8 (2003), na abertura do Colóquio “Brasil: Ator Global” (2005), na abertura da Cúpula África-América do Sul (2006), na Reunião de Alto Nível da FAO sobre Segurança Alimentar, Mudanças Climáticas e Bioenergia (2008), só para citar alguns exemplos. Em um destes discursos, Lula destacou que:

O combate à fome e à miséria, pela minha própria trajetória de vida e experiência política, é uma prioridade pessoal. Sempre tive consciência de que essa tarefa não era apenas dos brasileiros, mas de todas as nações. A fome e a pobreza têm determinações internacionais. Isso não quer dizer que os países não devam assumir suas responsabilidades para reduzir as desigualdades e garantir a todos uma vida digna. Mas é inegável que o esforço de cada país, principalmente dos menos desenvolvidos, ganhará muito se for respaldado internacionalmente. (LULA DA SILVA, 2005).

Assim sendo, apesar das limitações em termos de capacidade militar e mesmo econômica, o Brasil aposta em uma diplomacia de alto impacto, tendo como grande ativo o conhecimento que, compartilhado sob a forma da cooperação técnica, faz do seu interesse um bem público global, e por isso inevitavelmente garante um certo status de liderança entre os países do Eixo Sul-Sul. A vocação pacífica, a tradição negociadora do povo brasileiro e o potencial para construir consenso são grandes ativos do Brasil

(BURGES, 2013). Se por um lado estes ativos diminuem as desconfianças entre aqueles países que também lutam pelo desenvolvimento e buscam parceiros para se desenvolver, asseguram ao Brasil uma maior influência sistêmica e a condição de porta-voz legítimo de uma agenda do Sul.

A atuação internacional do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS): compartilhando experiências exitosas

A política externa brasileira assistiu, sobretudo na última década, ao fenômeno da internacionalização de órgãos públicos, no qual as atividades de cooperação técnica passaram a se dar não apenas no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE), mas também de outros ministérios que começaram a atuar em projetos de cooperação técnica internacional, em seus respectivos eixos temáticos (FARIA, 2012; CEPIK; SOUSA, 2011; RODRIGUES *et al*, 2009; KLEIMAN, 2004). Um dos principais vetores da ação brasileira global em prol da redução da pobreza e da desigualdade foi o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que assistiu, desde sua criação em 2004, a um aumento significativo na demanda por cooperação internacional.

Em entrevistas realizadas pelos autores com gestores do MDS e do Itamaraty⁹, os entrevistados ressaltaram a questão do arrefecimento da distinção entre política externa e interna, o que levou a um protagonismo crescente dos diversos ministérios brasileiros por intermédio das assessorias nas discussões internacionais. Neste sentido, o MDS e o Itamaraty vêm empreendendo esforços no intuito de dar conta das demandas a eles direcionadas. Apesar da Assessoria Internacional do MDS e do MRE possuírem sistemas de controle distintos, o MRE solicita à Assessoria Internacional do MDS que “*as demandas (por conhecimento, por celebração de memorandos de entendimento e*

⁹ Esta seção do artigo beneficiou-se das entrevistas realizadas de janeiro a março de 2012, no âmbito da consultoria para Relatoria do Seminário Internacional “Políticas Sociais Para O Desenvolvimento”, contratada pela Assessoria Internacional do MDS e financiada pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido no Brasil (DFID/UK/Brazil). Foram realizadas entrevistas com um Assessor da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS-MDS), com uma Assessora da Secretária Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (SESEP-MDS), com um funcionário da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e com um diplomata atuando na Divisão de Temas Sociais (DTS-MRE).

outros tipos de acordos de cooperação) sejam sempre encaminhados para o Itamaraty, para que se tenha um registro das solicitações e um histórico das demandas internacionais apresentadas” (BRASIL, 2012). Segundo destacou um dos gestores que atua na Divisão de Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores, o MDS atualmente possui grande autonomia no desenvolvimento das atividades de cooperação, sendo a participação do MRE apenas como intermediário nesse processo. Segunda destaca o entrevistado,

A gente vive num mundo em que esse monopólio do contato entre os governos e as sociedades já não é das chancelarias. A gente tem tentado fazer com que isso se canalize pelo Itamaraty mais por uma questão formalística, porque isso muitas vezes envolve presença de autoridades, tem uma série de questões de visto, da própria relação entre os países e também é essencial para garantir um mínimo de coordenação e organização. (BRASIL, 2012).

Desde o início, a cooperação prestada pelo MDS partiu do modelo de cooperação técnica, baseada no compartilhamento de práticas de gestão pública e gerenciamento das “mazelas comuns”. Para o Brasil, a Cooperação Sul-Sul tem-se mostrado mais atrativa e com resultados concretos, na medida em que desenvolve a cooperação técnica, permite aos gestores brasileiros compartilhar experiências e possibilita que o país receptor se aproprie da tecnologia social tema da cooperação, o que garante maior sustentabilidade das ações. A cooperação internacional realizada pelo MDS é majoritariamente executada na modalidade “cooperação prestada”, ou seja, o governo brasileiro apenas responde às demandas por cooperação, sem ofertá-las. Essa característica reflete o êxito alcançado pelas políticas sociais no Brasil e seu extenso reconhecimento no cenário internacional, refletido em distintas pesquisas internacionais que apontam as políticas sociais brasileiras como modelo exitoso (BRASIL, 2012).

Vale ressaltar que a ideia do compartilhamento de “boas práticas” leva em consideração as diferenças na realidade interna dos países demandantes. Assim sendo, o MDS trabalha com diretrizes fundamentadas na consolidação de uma base institucional no país receptor, para depois garantir uma aplicação eficiente das políticas sociais. A ideia é transferir tecnologia social que seja adaptável ao contexto local, sem a imposição

de uma fórmula ou modelo pronto a ser seguido. Apesar disso, o ministério afirma valorizar relações com países de maior proximidade cultural, histórica e linguística em relação ao Brasil, partindo do pressuposto de que, nestes casos, há maior facilidade na aplicação de práticas de gestão (BRASIL, 2012).

Figura 1 – Diretrizes do MDS para a Cooperação Sul-Sul na área social



Fonte: BRASIL (MDS), 2012.

O produto final almejado a partir do cumprimento dessas diretrizes é uma maior disseminação de conhecimentos e tecnologias sociais através de um efeito multiplicador entre os países. Esse tipo de cooperação se contrapõe a práticas típicas das interações Norte-Sul, em que muitas vezes se impõem condicionalidades aos países receptores de ajuda. Segundo destaca um gestor da Assessoria Internacional do MDS,

A gente sabe que em alguns países esse tipo de ajuda que nós fornecemos ocorre com uma série de contrapartidas e com uma série de exigências, com uma perspectiva de monitoramento. E nós favorecemos uma postura um pouco diferente, que é de transferência de conhecimento e de respeito à autodeterminação das prioridades e da maneira com que os representantes de cada um dos países vai utilizar esse conhecimento. (BRASIL, 2012).

A partir desses eixos norteadores, de 2004 a 2011, o MDS desenvolveu 17 projetos de cooperação e firmou mais de 30 acordos internacionais na área social. Deste total, 51,4% destinam-se a países da América Latina e Caribe, 25,7% à África e Ásia e

22,9% à América do Norte e Europa. Um indicador do aumento da demanda por cooperação com o ministério foi o crescimento significativo na quantidade de missões estrangeiras recebidas ao longo dos anos. Em 2004, foram recebidas apenas três missões, ao passo que em 2011 foram 34 (sendo 29 delas provenientes de países localizados na África, Ásia e América Latina). As principais demandas apresentadas ao MDS por parte das delegações estrangeiras dizem respeito ao Programa Bolsa Família (PBF) e ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Há especial interesse no funcionamento da gestão intersetorial e descentralizada dos programas, bem como na forma de operacionalização de pagamento aos beneficiários, que atualmente é realizada pela Caixa Econômica Federal.

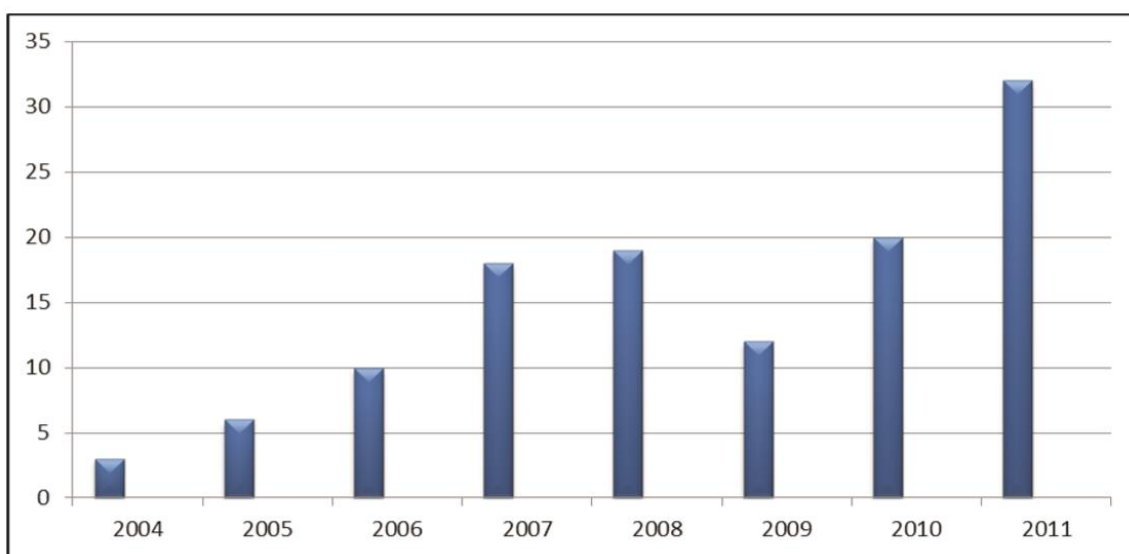


Gráfico 1 – Número de missões estrangeiras recebidas no MDS (2004-2011)

Fonte: os autores, com base em dados fornecidos pelo MDS (2012).

Algumas delegações buscam conhecer melhor e implantar nos seus países ferramentas de gestão específicas utilizadas pelo MDS, como o Cadastro Único (utilizado no registro da população em situação de pobreza e extrema pobreza) e a Matriz de Informação Social (utilizada para monitoramento e avaliação das políticas sociais). Vale destacar que cada um destes temas vincula-se a distintas secretarias dentro do ministério. Como consequência, uma grande parte dos acordos de cooperação

se dá majoritariamente no âmbito de duas secretárias: a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), responsável pela gestão nacional do Bolsa Família, e a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), responsável pela antiga Estratégia Fome Zero.

No âmbito da América Latina, destacam-se inúmeros projetos que visam a redução das assimetrias sociais regionais. Com a *Argentina*, estabeleceu-se uma cooperação bilateral com o objetivo de ampliar o intercâmbio de informações e indicadores entre ministérios, estados ou prefeituras, bem como efetivar ações conjuntas na área social. Foi criado o Instituto Social Brasil-Argentina (ISBA), onde foram realizadas diversas plenárias, seminários e troca de informações políticas. Com o *Uruguai*, destacam-se as iniciativas em prol do combate à fome e a pobreza das populações fronteiriças. Para tanto, foi firmado um convênio que dispensa cidadãos de baixa renda do pagamento de taxas para obtenção do documento especial do fronteiriço. Para o *Paraguai*, foram realizadas atividades de assistência humanitária: o Brasil doou 28 toneladas de alimentos para os flagelados da seca no Chaco em 2008, bem como doou US\$ 100 mil para a compra de alimentos da agricultura familiar e atuou em benefício às vítimas das inundações no Alto Paraná, em 2009. Em 2010, o Paraguai foi incluído como beneficiário de cooperação triangular do Projeto Brasil-Espanha para a construção de cisternas, que viabilizam a captação de água da chuva em regiões de seca. Com a *Bolívia*, foi assinado um Memorando de Entendimento sobre a luta contra a desnutrição, a fome e a pobreza e um Projeto de Cooperação Técnica de Apoio ao Programa Multissetorial “Desnutrição Zero”.

Acentuaram-se, significativamente, as iniciativas de cooperação na área de desenvolvimento social entre Brasil e *Chile*, inclusive no que se refere a projetos conjuntos em benefício de terceiros países, como no auxílio ao Haiti, por exemplo, bem como se implantaram programas conjuntos e ações integradas para famílias de baixa renda. Iniciativas e projetos de cooperação no combate à pobreza rural e ao trabalho infantil foram firmados entre Brasil e *Equador*. Desenvolveram-se atividades de formação de Fiscais do Trabalho equatorianos, bem como workshops sobre oportunidades de comercialização de produtos da biodiversidade. No âmbito das

relações bilaterais do Brasil com o *Peru*, foram dispensados esforços no sentido de assegurar o atendimento a mulheres migrantes na fronteira, especialmente aquelas vítimas de violência de gênero, e facilitar seu encaminhamento a serviços especializados, quando for o caso. Já os temas de desenvolvimento social com a *Venezuela* ganharam impulso com a reunião do “gabinete social”, grupo instruído pelos Presidentes para aprofundar o diálogo e a cooperação sobre os programas sociais que vêm sendo implementados nos dois países. Assim como no Peru, cabe destacar também a cooperação entre os Ministérios encarregados de políticas para as mulheres no Brasil e na Venezuela, que permitiu a criação de centros de atendimento especializados na fronteira. O estímulo à cooperação em desenvolvimento social com a Venezuela parte da constatação de que os governos do Brasil e da Venezuela vêm dando prioridade aos programas sociais em seus países e que há, portanto, grande potencial para a troca de experiências.

No âmbito da América Central e Caribe, têm-se a cooperação na área de desenvolvimento industrial e inclusão digital com *Cuba*, na área de inclusão produtiva com *El Salvador* e na área de segurança alimentar e nutricional com a *Guatemala*. De grande importância também é o projeto de construção de cisternas para captação e armazenamento de água de chuva no *Haiti*, sem contar a atuação brasileira que garantiu assistência humanitária através da MINUSTAH.

Com a África, destacam-se ações levadas a cabo com Angola, Egito e Senegal. Com *Angola*, firmou-se uma Carta de Intenções em que as partes se comprometem a desenvolver diversas ações, como a troca de experiências na identificação de mecanismos de coordenação entre os órgãos da política social nas ações de assistência e integração social das pessoas vulneráveis, notadamente crianças e adolescentes, portadores de deficiência, idosos e mulheres; auxílio na elaboração de legislação de proteção dos direitos sociais das pessoas vulneráveis; a troca de experiências de modelos de articulação de parcerias institucionais e não-institucionais na promoção de ações sociais; entre outros. Em relação ao *Egito*, foi estabelecida uma Declaração Ministerial em que o lado brasileiro se mostrou interessado em apoiar a Política Egípcia de Reforma Social, por meio por meio de métodos e meios apropriados de cooperação,

bem como foi acordado o intercâmbio de métodos e políticas para identificar os grupos vulneráveis, o intercâmbio de estudos, pesquisas, avaliações na área social, visitas de especialistas de diversas áreas sociais. Através de um Memorando de Entendimento, Brasil e *Senegal* concordaram em estabelecer um programa de cooperação bilateral em segurança alimentar e desenvolvimento rural, com a participação da FAO, utilizando, inclusive, o Acordo para Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, patrocinado pela FAO.

Na Ásia, as iniciativas de cooperação social se centraram sobretudo em três países: Líbano, Paquistão e Vietnã. Com o *Líbano* e *Vietnã*, foram assinados Memorandos de Entendimento com vistas a compartilhar políticas e estratégias de proteção e inclusão social, com foco nos direitos de comunidades vulneráveis e marginalizadas. Foram disponibilizados pelo Brasil para o Líbano sistemas de monitoramento de serviços sociais e técnicas de planejamento descentralizado. Um Memorando de Entendimento também foi firmado entre Brasil e o *Paquistão* visando ao estabelecimento de estratégias comuns, quando necessário, em fóruns internacionais relacionados à segurança alimentar e nutricional e à luta contra a fome, especialmente na esfera da ONU, do PNUD, da FAO e do Programa Mundial de Alimentos (PMA). As atividades em cooperação entre os dois países destinam-se sobretudo ao estímulo à população a adotar hábitos alimentares baseados na produção regional ou local; ao fomento à produção local; ao estímulo à produção e ao auto-abastecimento; ao uso dos espaços comunitários; ao consumo de alimentos produzidos e comercializados localmente e ao estímulo à convivência nas regiões semiáridas por meio da facilitação do acesso à água, entre outras.

Em termos financeiros, os gastos dispensados pelo MDS com atividades de cooperação representam uma pequena fatia do total gasto em cooperação internacional no Brasil. Estimativas realizadas pelo IPEA (2010, 20-21) apontam que, em 2009, a modalidade técnica respondia por cerca de 13% do orçamento com cooperação internacional. Deste total, cerca de 6% é utilizado em projetos de cooperação específicos na área social (BRASIL, 2011, p.1). Embora modestos, os gastos aplicados em cooperação técnica no Brasil mais do que triplicaram de 2005 a 2009, respondendo

ao aumento significativo das demandas internacionais e indicando a importância crescente do Brasil e, mais especificamente, do MDS na Ação Coletiva Sul-Sul para o desenvolvimento social¹⁰. Vale ressaltar que embora a cooperação técnica se valha da troca de conhecimento, e portanto, não implique em gastos financeiros elevados, ela tem se mostrado de alto impacto social, como no caso exemplificado em que se apoiou a Política Egípcia de Reforma Social, e de grande valia para a defesa das posições brasileiras em negociações internacionais, como no caso do acordo com o Paquistão para a defesa de estratégias comuns em fóruns internacionais relacionados à segurança alimentar.

Assim sendo, diversas evidências quantitativas e qualitativas demonstram o papel estratégico desempenhado pelo MDS no âmbito externo e interno. Segundo dados oficiais, o Ministério situa-se entre aqueles com maior orçamento do Governo Federal, ultrapassando os R\$60 bilhões em 2013¹¹ e foi o terceiro em aumento de orçamento em valores absolutos entre 2012 e 2013 (7 bilhões em apenas um ano). Estima-se que o número de servidores públicos trabalhando para este órgão tenha aumentado 78% entre 2004 e 2009, um dos maiores incrementos percentuais no período (SOUZA, 2013). Vale destacar também que o Brasil, em 2013, criou o primeiro centro mundial de redução da pobreza, chamado World Without Poverty (WWP, ‘Mundo sem Pobreza’, em português), que se tornará uma espécie de mercado de ideias e experiências na aplicação de programas para a superação da pobreza e da desigualdade social.

Mesmo sendo de fundamental importância, a atuação internacional do MDS ainda representa uma pequena fatia da cooperação internacional prestada pelo Brasil durante o Governo Lula. Com projetos mais abrangentes e contando com a parceria com

¹⁰ Um dos principais obstáculos na análise sobre gastos em cooperação internacional é a ausência de dados completos e atualizados (não só no Brasil), o que dificulta a comparação entre as despesas efetuadas pelos países do Sul em matéria social. Tal comparação seria útil no intuito de verificar se o Brasil arca com maiores custos financeiros em relação aos demais países. Em 2010 e 2011, Brasil e China publicaram pela primeira vez dados consolidados sobre cooperação prestada, mas – conforme aponta Leite (2012, p. 32) – “além de terem seguido metodologias distintas, não há garantia de que seguirão publicando os dados em bases anuais”.

¹¹ Estima-se que somente o orçamento da assistência social tenha crescido 306% (BOSCHETTI, 2013). O Gasto Social Federal per capita, que mede o “esforço orçamentário do governo federal destinado à política social brasileira” cresceu 70% acima da inflação (IPCA) entre 2003 e 2010, enquanto que entre 1995 e 2002 este índice fora de 32% (CASTRO et al., 2012).

diversos órgãos estatais (como EMBRAPA, SENAI, FIOCRUZ, ANS, entre outros) a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) tem desenvolvido inúmeros projetos de cooperação na área da saúde, educação e tecnologia, sobretudo com países do continente africano, conforme será visto na próxima seção.

O caso da Agência Brasileira de Cooperação (ABC): o compartilhamento de grandes projetos estruturantes

Conforme já abordado, a modalidade ‘cooperação técnica internacional’ tem origem no pós- II Guerra Mundial, inicialmente intitulada de ‘assistência técnica’, e teve por objetivo ajudar na reconstrução dos países afetados pelos conflitos. Esta modalidade nasce concomitantemente com as instituições internacionais FMI e o Banco Mundial. Cabe salientar, contudo, que inicialmente tal modalidade de *ajuda para o desenvolvimento* dava-se principalmente a partir do eixo Norte-Sul, em que os doadores (geralmente países da OCDE) possuíam maiores prerrogativas na formulação de políticas, colocando um fardo sobre os sistemas administrativos dos países receptores que deveriam despende um volume significativo de recursos e responder às demandas dos doadores (RENZIO, 2008), assumindo em grande medida sua agenda política (CHANG, 2008).

Contudo, nos últimos anos, sobretudo a partir da importância alçada pelos BRICS na economia mundial e no reconhecimento da Cooperação Sul-Sul como uma prática relevante no campo do desenvolvimento internacional, parte-se para uma releitura sobre a modalidade de “Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Efetivo” (ESTEVEZ et al., 2011), em que as assimetrias entre Norte e Sul são alvo de superação, dando espaço para a atuação de novos atores globais. Neste cenário se insere a atuação da ABC na última década.

A Agência Brasileira de Cooperação remonta a década de 1950 em que tem origem a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT) que, no contexto de *ajuda assimétrica para o desenvolvimento (grifos nossos)*, objetivava estabelecer prioridades nas solicitações de ajuda técnica do exterior aos países industrializados por parte das instituições brasileiras (MRE, 2010). Até a década de 1980, este padrão não possui

grandes mudanças, sendo que, do ponto de vista institucional, optou-se por uma centralização das competências de cooperação internacional na Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) e no Ministério das Relações Exteriores (MRE), dado o adensamento de programas e projetos de cooperação entre o Brasil e os países ‘doadores’. A partir da década de 1980, foi feito um reexame nos mecanismos de gestão do sistema de forma que fundiram-se as funções técnicas de projetos, a cargo da Sub-Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), com aquelas envolvidas nos fins políticos da cooperação técnica, ligada a Divisão de Cooperação Técnica do Itamaraty. As duas divisões extintas deram espaço à criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), por meio do Decreto 94.973, de 1987, como parte do MRE. Tal fusão, conforme documento institucional, *representou um avanço no sentido de dotar o país de uma Agência especializada em CTI, unificando as funções técnica e de política externa* (ABC, 2014).

A partir de então, o Brasil passou a ter uma agência especializada que procurou atuar em âmbito internacional de forma mais programática. Entretanto, se inicialmente suas ações voltaram-se mais à busca de ‘ajuda’ com países doadores (ABC, 2014), na última década a atuação da ABC evoluiu paulatinamente para a oferta de cooperação com os países em desenvolvimento, tendo como eixo central a Cooperação Sul-Sul, buscando um modelo mais horizontalizado de relações entre os envolvidos e a adequação aos novos conceitos sobre CSS emergidos na última década. Este novo modelo orienta-se, segundo Esteves et al (2011):

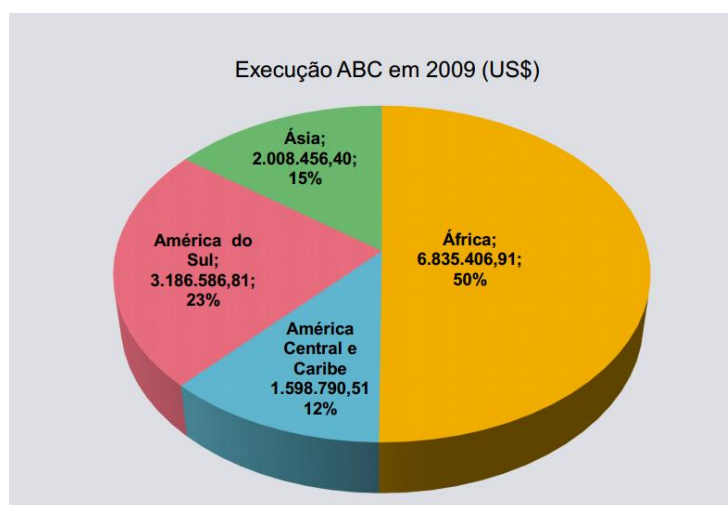
[...] como “um processo consciente, sistemático e politicamente motivado” que objetiva o desenvolvimento em observância aos princípios de não interferência dos países cooperantes nos assuntos domésticos, igualdade entre parceiros do desenvolvimento e respeito pelas suas independências e conteúdos locais de desenvolvimento. (ESTEVES et al, 2011, p.9).

Ademais, de acordo com documento institucional da ABC (2009, p.3), a agência passou a orientar-se pelos princípios da diplomacia solidária; da atuação em resposta a demandas dos países em desenvolvimento; pelo reconhecimento da experiência local e adaptação de experiências brasileiras; da não imposição de condicionalidades e da não

ingerência em assuntos internos dos países parceiros. Nestes marcos, a ABC passou a ter papel central nos projetos de cooperação para o desenvolvimento internacional, sendo responsável pela coordenação de projetos e seus respectivos financiamentos. A partir de 2003, com a eleição do governo Lula e a chegada do Ministro Celso Amorim, a agência passou por uma revitalização política e financeira. Entre 2003 e 2009, houve a multiplicação de projetos firmados que passam de 23 em 2003 para 413 em 2009, assim como um aumento nos recursos que passam de R\$ 18.661.993,00 em 2006 para R\$ 52.562.628,00 em 2010 (ABC, 2009).

Dentro desta nova configuração da ABC, e tendo em conta a política do governo Lula de reaproximação com a África como principal vetor da cooperação Sul-Sul, mas também como forma de minimizar a dívida moral e social com o continente, um conjunto de ações são propostas pela agência, para promoção do desenvolvimento africano. Conforme documento institucional (2009), em termos de investimentos da ABC em cooperação internacional no governo Lula, a África representa 50% dos valores investidos, seguidos da América do Sul, Ásia, América Central e Caribe. Ademais, os valores dispostos e executados têm crescido desde 2005 de maneira exponencial.

Gráfico 2 – Divisão dos gastos em cooperação da ABC por continente



Fonte: ABC, 2009.

Em termos de projetos de cooperação técnica desenvolvidos, em 2008 mais 115 ações de cooperação foram implementadas (VISENTINI, 2013) a 35 países africanos nas mais diversas áreas, tais como: a agricultura, saúde, educação, formação profissional, governo eletrônico, administração pública, meio ambiente, tecnologia da informação, empreendedorismo, artesanato, cooperativismo, prevenção de acidentes de trabalho, desenvolvimento urbano, saneamento básico, biocombustíveis, transporte aéreo, turismo, justiça, cultura, comércio exterior, direitos humanos e esportes.

Nestes marcos, a agricultura tem se destacado no âmbito da cooperação técnica na África, uma vez que grande parte da população vive em zona rural e o projeto liga-se igualmente ao tema da segurança alimentar, sendo os governos africanos altos demandantes desta tecnologia. A EMBRAPA tem sido a principal articuladora e implementadora da transferência de tecnologia agropecuária e florestal, por meio, sobretudo, do projeto da *Cotton – 4* (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali) que busca promover o desenvolvimento sustentável da cadeia do algodão. Além destes, ainda são implementados o ProSAVANA¹² (Moçambique), a Rizicultura¹³ (Senegal); o Fortalecimento do IIAM¹⁴ (Moçambique). De forma geral, as ações desenvolvidas são: seminários internacionais sobre o tema; visitas técnicas de acompanhamento; cursos de capacitação de técnicos africanos, fomento à pesquisa na área de biocombustíveis, a adaptação de tecnologias brasileiras às condições de solo e clima de cada país, desenvolvimento regional de produção de alimentos em longo prazo, programas de agricultura familiar, segurança alimentar e sustentabilidade nas práticas agrícolas.

Estas últimas iniciativas ligam-se ao programa estruturante de combate à fome e à pobreza na África, tais como o Programa Nacional da Refeição na Escola em São Tomé e Príncipe, e o programa Educacional de Nutrição em Moçambique, que objetiva orientar grupos desfavorecidos no cultivo de colheitas de baixo custo e com altos níveis nutricionais (ABC, 2009). Na área da saúde, as iniciativas encontram-se ligadas

¹²Programa de cooperação Triangular para o desenvolvimento agrícola das Savanas Tropicais em Moçambique, com orçamento de Orçamento Previsto para os próximos 20 anos: US\$ 500,000,000.00;

¹³Contribuir para o aumento da competitividade da cadeia produtiva do arroz, cujo orçamento da ABC transita entre US\$ 1,842,278.00 e o valor do projeto Orçamento do Projeto: US\$ 2,384,078.00

¹⁴Suporte Técnico à Plataforma de Inovação Agropecuária de Moçambique, Orçamento Previsto para o período de 4 anos: US\$ 4,200,000.00

sobretudo ao combate ao HIV, à malária e à anemia falciforme. As ações envolvem de maneira geral a doação de medicamentos antirretrovirais, capacitação de médicos e enfermeiros, inclusive no Brasil, diagnóstico da saúde pública, fortalecimento do sistema de saúde, análise de laboratório, medidas de combate ao DST/HIV/Aids, controle de epidemias, apoio e monitoramento à vigilância sanitária, prevenção e controle da malária e da doença falciforme, melhorias nas instalações hospitalares, além da transferência de tecnologia brasileira para Bancos de Leite Humano.

Para tanto, outros órgãos, como a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), o Instituto Nacional do Câncer (INCA), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o Ministério da Saúde (MS) são envolvidos para a implementação das ações. Cabe salientar no cômputo dessas ações a construção de fábrica de medicamentos antirretrovirais em Maputo, a estruturação do Instituto Nacional de Saúde de Moçambique, a Escola Nacional de Saúde Pública de Angola e o estabelecimento do Sistema Nacional para tratamento de pessoas com anemia em Gana, que visa diagnosticar recém nascidos com anemia (ABC, 2009).

No que diz respeito à educação, destacam-se os projetos de alfabetização de jovens e adultos, a transferência da metodologia do Bolsa Escola, ambos em Moçambique e São Tomé e Príncipe, e a criação de centros brasileiros de ensino técnico visando à formação profissional por meio do SENAI. Sobre este ponto vale ressaltar que tal iniciativa volta-se a dar conta de um dos principais obstáculos para o desenvolvimento africano: a escassez de mão-de-obra qualificada. Neste sentido, foram abertos Centros de Treinamento Profissional em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe, com um orçamento que ultrapassou 20 milhões de dólares (ABC, 2009). Foram desenvolvidos no âmbito destas ações estruturantes cursos de treinamento profissional em motores mecânicos, na área da construção, eletricidade, vestimenta e computadores.

Os projetos de cooperação na área da educação contemplam ainda os mais variados setores, muitos desempenhados através de parceria com o Ministério da Educação (MEC), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

(CAPES) e Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Neste cômputo, destacam-se projetos voltados ao fortalecimento educacional como um todo; educação ambiental; desenvolvimento social; desenvolvimento urbano; formação profissional; alfabetização voluntária; oficina de trabalhos; fortalecimento da democracia; voltando-se sobretudo, para o desenvolvimento institucional de Guiné-Bissau. Outro elemento relacionado à educação foi a ampliação dos programas de incentivo à pesquisa científica e intercâmbio de alunos e professores no âmbito da PEC-G e PEC-PG (VISENTINI, 2013) que busca aproximar o Brasil dos países de língua portuguesa.

No âmbito da América Latina, mais de 70% dos gastos em cooperação se centram no Haiti, Chile e Argentina, até 2010 (IPEA, 2013). Com o Haiti, destaca-se o Programa Emergencial em Educação Superior para o Haiti (Pró-Haiti), que tem como finalidade estimular a reconstrução do país por meio de apoio à qualificação de recursos humanos, bem como a reestruturação das instituições de ensino superior haitianas (IPEA, 2013). Foram doadas dezenas de toneladas de gêneros alimentícios no contexto do terremoto de 2010, sem contar a atuação da Missão de Paz para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) que contou com mais de 2.000 tropas brasileiras.

Este breve apanhado das ações da ABC não buscam esgotar o conjunto de projetos e iniciativas existentes (pois são inúmeras e diversas), mas apenas evidenciar o papel da transferência de *expertise* em políticas públicas e a geração de maior interdependência política e social através do compartilhamento de estratégias para o desenvolvimento, em um contexto em que países em desenvolvimento compartilham diversas mazelas comuns. Com efeito, foi possível observar, através dos dados trazidos, a centralidade do continente africano como vetor de Cooperação Sul-Sul e as consequências do projeto defendido pela diplomacia brasileira baseado no conceito de “diplomacia solidária”, que promoveu um conjunto de ações no continente, observando os princípios de não imposição de condicionalidades, o respeito às condições locais de adaptação dos projetos e à não ingerência em assuntos internos dos países.

Conclusões

A cooperação brasileira durante o Governo Lula atuou em diversos eixos temáticos (educação, saúde, desenvolvimento social, tecnologia) em parceria com diferentes ministérios responsáveis por transferir sua experiência e *expertise* em políticas públicas sobretudo com países do Eixo Sul-Sul. Essa nova forma de cooperação, que conta com o papel da paradiplomacia, contribui para a geração de uma maior interdependência política entre países em desenvolvimento, a geração de novas ideias e soluções para o combate às mazelas comuns e, sobretudo, permite ir além da visão de que cooperação se mede através dos gastos financeiros dispendidos, colocando o impacto social como principal objetivo. Ademais, coloca o desenvolvimento social em um mesmo patamar de importância do desenvolvimento econômico, por ter reflexos profundos na mudança das condições de vida das populações mais vulneráveis, o que tem se demonstrado em diversas pesquisas que apontam os programas sociais brasileiros como fundamentais na redução da desigualdade e da pobreza.

Nesse sentido, o MDS presta uma cooperação mais técnica, visando troca de experiências e conhecimento na área social e a ABC funciona como uma agência diretamente ligada ao órgão responsável pela diplomacia brasileira (Itamaraty) e centraliza os recursos da cooperação brasileira para o desenvolvimento, sendo responsável por grandes projetos estruturais que vão além da cooperação técnica (IPEA, 2011). Esse tipo de atuação reflete uma nova concepção de política externa com base numa nova visão da política interna, que se diferencia daquela que predominava nas décadas de 1980 e 1990 com o Consenso De Washington, que relegava os gastos sociais a um segundo plano. É certo que há um componente da solidariedade entre os países do Sul, demonstrada em diversos discursos do Presidente Lula ao longo de seu mandato, mas também existe uma pretensão do Brasil em exercer papel de liderança nesta ação coletiva.

O Governo Lula implementa um conjunto de mudanças conceituais que resultarão em uma nova matriz de inserção internacional, com a multiplicação de parcerias com os países em desenvolvimento e valorizando o bloco regional, não apenas do ponto de vista econômico e político, mas também *social*.

Como em outras alianças do Sul, a administração Lula da Silva parece acreditar que essa coalizão possui interesses que vão além da ampliação dos benefícios econômicos individuais, e que seus integrantes compartilhariam uma identidade comum, buscando uma ordem social e econômica mais “justa” e “igualitária”. (VIGEVANI E CEPALUNI (2007, p. 298).

Assim sendo, a interface entre políticas sociais internas e a política externa brasileira faz da superação das mazelas comuns entre países do Sul um esforço conjunto, uma espécie de ação coletiva, na qual os países são livres para contribuir com propostas de desenvolvimento e ao mesmo tempo absorver aqueles projetos políticos que lhe parecem importantes. O respeito à autodeterminação política, a ausência de condicionalidades, o diálogo técnico, político e social são os grandes diferenciais da Cooperação Sul-Sul prestada pelo Brasil, contrapondo-se à tradicional cooperação dos países do Norte, que muitas vezes impuseram uma agenda política e econômica próprias que não se aplicavam à realidade de países em desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Documento Informativo 2009**. Disponível em: <<http://www.cebri.org/midia/documentos/minmarcofaranichinanaafrica972003.pdf>> Acesso em: 10 nov. 2014.

BOSCHETTI, Ivanetti. **Aumento do orçamento da assistência social fortalece políticas públicas**. Mesa-redonda no Encontro Nacional do Congemas. Assessoria de Comunicação do MDS, 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias-1/2013/abril/aumento-do-orcamento-da-assistencia-social-fortalece-politicas-publicas>>. Acesso em: 26 set. 2013.

BRASIL. **Brazilian Technical Cooperation: Agriculture, Food Security and Social Policies**. Brasília: Secretaria da Comunicação Social da Presidência, 2011.

BRASIL. **Guia do Seminário Internacional Políticas Sociais para o Desenvolvimento**. Brasília: Assessoria Internacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.

- BRASIL. **Relações Internacionais do MDS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combater à Fome, 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/relacoesinternacionais>>. Acesso em: 15 set. 2013.
- BURGES, Sean. **Brazil as a bridge between old and new powers?** Londres: International Affairs, vol. 89, n° 3, p. 577–594, 2013.
- CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos; CHAVES, José Valente; DUARTE, Bruno Carvalho. **Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010**. IPEA: Nota Técnica n° 9, Brasília, setembro de 2012.
- CEPIK, Marco; SOUSA, Rômulo Paes de. **A Política Externa Brasileira e a Cooperação Internacional em Saúde no Começo do Governo Lula**. Porto Alegre: Século XXI – Revista de Relações Internacionais, v. 02, p. 109-134, 2011.
- CHANG, Ha-Joon. **Maus samaritanos: o mito do livre comércio e a história secreta do capitalismo**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2008.
- EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Prêmio da FAO reconhece resultados do Brasil no combate à fome**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/11/premio-da-fao-reconhece-resultados-do-brasil-no-combate-a-fome>>. Acesso em: 28 jan. 2015.
- ESTEVES, Paulo; MAIA, Fernando Neves da Costa; ABREU, Aline; NIV, Amir; ASSUNÇÃO, Manaíra. **BRICS, Cooperação para o Desenvolvimento e o Fórum de Busan**. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, 2011.
- FARIA, Carlos Alberto. **O Itamaraty e a Política externa brasileira. Do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e cooperação com os agentes societários**. Contexto Internacional, vol, 34, 2012, p. 311-355.
- FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2013.
- IPEA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010**. Brasília: ABC e IPEA, 2013.

- KLEIMAN, Alberto. **As cidades e a cooperação descentralizada no contexto das relações União Europeia-América Latina: o novo papel internacional dos governos locais**. Dissertação de mestrado. PROLAM/USP, 2004.
- KLIKSBERG, Bernardo. **Falácias e mitos do desenvolvimento social**. São Paulo: 14 jul. 2000.
- LEITE, Iara Costa. **Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos**. Observatório Político Sul-Americano, v.7, n. 03, mar. 2012.
- LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso na Abertura do Colóquio “Brasil: Ator Global”**. Paris, julho de 2005. In: Discursos Seleccionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.
- MADEIRA, Lígia Mori; HELLMANN, Aline; MEDEIROS, Klei. **O Brasil na Ação Coletiva Sul-Sul para o Desenvolvimento Social**. Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), Vol. 6, n. 2, jul.-dez., p. 16-30, 2011.
- MACIEL, Tadeu Morato. **Cooperação Sul-Sul e Desenvolvimento Socioeconômico: o caso Caixa Econômica Federal**. 2010.
- MELLO E SOUZA, André. **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2014. 277 p.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Poverty report 2000: overcoming human poverty**. Nova Iorque, UNDP, 2000.
- RENZIO, Paolo de. **Reforming foreign aid practices: what country ownership is and what donors can do to support it**. Global Economic Governance Programme, Department of Politics and International Relations, University of Oxford, 2008.
- RODRIGUES, Gilberto; XAVIER, Marco; ROMÃO, Wagner (orgs.). **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Desatino, 2009.
- VAN PARIJS, Philippe. **Basic Income: Guaranteed Minimum Income for the 21st Century?** Editora: Fundació Rafael Campalans, 2000.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação**. Rio de Janeiro: Revista Contexto internacional, vol. 29, n°2, p. 273-335, 2007.



VISENTINI, Paulo. **O G-3 e o G-20: O Brasil e as Novas Coalizões Internacionais.** Porto Alegre: NERINT, 2009. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo0644.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

VISENTINI, Paulo. **A África e as Potências Emergentes: Nova partilha ou cooperação Sul-Sul?** Porto Alegre, LEITURA XXI, 2013.

Recebido em 18 de março de 2015. Aprovado em 12 de junho de 2015.

RESUMO

O presente artigo visa a analisar a cooperação internacional prestada pelo Brasil através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) durante o Governo Lula (2003-2010). Trata-se de estudos de caso complementares que trazem uma visão tanto da atuação mais ampla do ABC, órgão que centraliza a cooperação internacional brasileira, quanto de um ministério específico, o MDS, que trabalha conjuntamente com a ABC em iniciativas de cooperação técnica na área social. A atuação da ABC tem cumprido um papel fundamental no sentido de compartilhar as técnicas e tecnologias sociais desenvolvidas a partir do *know-how* adquirido por órgãos e agências estatais atuando no Brasil (como a EMBRAPA, a SENAI, entre outras). Por outro lado, a cooperação técnica do MDS tem se mostrado uma prática extremamente relevante por valer-se do compartilhamento de conhecimento diretamente entre aquela minoria que está envolvida com o processo de tomada de decisão em seus respectivos governos, podendo alterar o rumo de estratégias e táticas em prol do desenvolvimento de seus países. Durante o Governo Lula, a atuação de ambos os órgãos garante uma maior interdependência política, geração de afinidades ideológicas e teóricas e permitem o aprimoramento constante de políticas públicas promotoras do desenvolvimento no Sul Global.

Palavras Chave: Cooperação Sul-Sul; Política Externa Brasileira; Governo Lula; Políticas Sociais; ABC; MDS;

ABSTRACT

This article aims to analyze the international cooperation provided by Brazil through the Brazilian Cooperation Agency (ABC) and the Ministry of Social Development and Fight against Hunger (MDS) during the Lula government (2003-2010). These are complementary case studies that bring a vision of both the wider work of the ABC, the body that centralizes the Brazilian international cooperation, and a specific ministry, MDS, which works in conjunction with ABC in technical cooperation initiatives in the social area. The performance of ABC have played a fundamental role in order to share technical and social technologies developed from the *know-how* acquired by government agencies operating in Brazil (such as EMBRAPA, SENAI, among others). On the other hand, the MDS technical cooperation has been an extremely important practice. For sharing knowledge directly among that minority which is involved with the decision-making process in their respective governments, it can alter the course strategies and tactics for the development of the countries involved. During the Lula government, the actions of both bodies ensures greater political interdependence, generating ideological and theoretical affinities and allow continuous improvement of public policies promoting development in the South.

Keywords: South-South cooperation; Brazilian Foreign Policy; Lula government;